

# 房地产税改革： 公共财政与发展财政统一的思考

邓力平 王智烜

内容提要：当前进行的房地产税改革是原定物业税改革的继承、调整与发展。在我国未来 5~10 年的战略机遇期内，不断推进的房地产税改革应该与规范管理的土地财政“阶段并存、此长彼消”。对于房地产税改革，从公共财政与发展财政统一的角度看问题，笔者倡导“置身大局、联动研究、逐步推进”的基本思路，并相信不断优化的房地产税会成为中国特色社会主义财税体系中的重要组成部分。

关键词：房地产税 改革方案 公共财政 发展财政

随着 2011 年 1 月国家在上海、重庆进行房地产税改革试点以来，房地产税再次成为各方议论的热点。实际上，从原定的物业税改革算起，涵盖范围不同的房地产税（物业税、财产税、不动产税）改革始终是人们关心的问题。2003 年党的十六届三中全会通过的《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》就明确指出，要“实施城镇建设税费改革，条件具备时对不动产开征统一规范的物业税，相应取消有关收费”。显然，该物业税改革方案有两个要点，一是要在“条件具备”时才能全面推开；二是要对将取消的“有关收费”范围有一个界定。而认真研究当前房地产税在两市的试点可以看出，现行房地产税改革既是原有物业税改革思路的继续，也是根据变化的国内经济社会形势做出的相应调整。

笔者多年来倡导基于我国国情的公共财政与发展财政的统一，并已尝试用这一独特视角来看待房地产税改革（邓力平，2011），认为应该坚持房地产税与土地出让金“阶段并存、此长彼消”的“二元体制”改革思路。

## 一、“置身大局”看待我国 房地产税改革

什么是“置身大局”？“置身大局”就是不单纯就房地产税而论房地产税，不单纯就税收而论税收，而是将房地产税改革置身于国家与财税发展改革的大局来看待与把握，就是既要在服务大局中推动房地产税改革，又不能指望房地产单项改革或单兵突进就能解决许多宏观和财政上的问题，要统筹兼顾，全面考虑，基于国情，稳步推进。

置身大局来看待任何一项税制改革，这是我国改革开放三十余年来税制乃至整个经济体制改革的重要经验。2003 年提出的物业税改革是为了服务当时我国社会主义市场经济体制从初步建立到逐步完善过程的，也是为了配合当时提出的新一轮税制改革总体目标，同当时的宏观经济形势与国家经济发展要求相适应。而在成功应对国际金融危机挑战与保持国家经济长期平稳较快发展的今天，我们推出房地产税改革试点，将原有房地产税拓展到部分居民非商用住房，也是为了服务当前国家宏观与财税发展改革大

局。具体说来，一是财税体制改革的需要；二是国家发展的需要；三是宏观调控的需要。

就财税体制改革而言，中央领导同志的重要讲话与“十二五”规划都明确提出了要构建有利于“科学发展”与“加快转变经济发展方式”财税体制的要求，这是战略机遇期中我国财税发展改革的主题与主线，房地产税改革也必须围绕这一中心任务而进行。“十二五”规划纲要还进一步提出了“优化税制结构，公平税收负担，规范分配关系，完善税权配置”的财税体制改革具体要求，并基于这些要求明确了“研究推进房地产税改革”的任务。结合房地产税改革可以看出，“优化税制结构”强调的是市场经济条件下财税体制的效率和房地产税在税制优化中的作用；“公平税收负担”突出的是包括房地产税在内的财税工具既要有助于缓解收入分配等公平问题，又要公平公正地分配税收负担；“规范分配关系”是对包括税费在内的政府参与国民收入分配最佳方式的追求，特别要关注的是房地产税等税收形式与以土地出让金等非税收入之间的比例关系；而“完善税权配置”强调对中央与地方财权税权

适当再调整的必要时,特别是把房地产税等改革放在逐步健全地方税体系的重要地位来看待。简言之,房地产税改革要符合国家财税体制改革的总体要求,要把对房地产税“研究推进”的任务放在有利于财税体制改革的大局中来谋划。

就国家发展改革大局而言,中央就当前国家经济社会发展提出的一系列要求是推进房地产税改革的指导思想,其中处理好发展与民生的关系是房地产税改革中要关注的最重要内容。一方面,在改革开放取得重大成果、国家经济总量已居全球第二的今天,我们不能忘记我国依然是发展中国家的基本国情,仍然要如胡锦涛总书记在“七一”讲话中所强调的“必须继续牢牢坚持发展是硬道理的战略思想,牢牢扭住经济建设这个中心,决不能有丝毫动摇”;另一方面,改善民生始终是我国经济社会发展的出发点与落脚点,也正如胡锦涛总书记在“七一”重要讲话中强调的,“要以保障和改善民生为重点……努力使全体人民学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居”。其中“住有所居”既包含着政府对保障性安居工程的建设,也体现着政府对过高房价的关注与调控。因此,从发展与民生的关系看问题,从处理短期与长期的关系看问题,房地产税改革的推进就既要有利于国家经济社会协调发展、包括房地产市场发展的需要,又要能有利于增加社会福利、改善民生,就是要能助力“住有所居”,为保障性住房建设和“先租后买”等政策实施提供财政支持。

而就宏观调控而言,在成功抵御国际金融危机之后,近年来我国出台了一系列措施解决经济中出现的新问题。在防止房地产市场过热的方面,2010年国务院出台的《关于促进房地产市场平稳健康发展的通知》,被视为国家此轮调控房地产市场的标志。《通知》强调“要加快研究

完善住房税收政策”,体现了对房地产税改革完善的诉求,期待房地产税改革能够起到“促进房地产业健康发展”的作用。事实上,房地产税改革试点以来,其宏观调控作用已初步体现,以重庆为例,今年以来,建造高档房的积极性明显下降,高档房的销售量有所下降,高档房销售价格也呈下降趋势。特别是2011年10月起,重庆对房地产税进行调整,首次将部分个人存量房纳入房地产税征收范围,有望在更大程度上起到调控居民购房预期的作用。因此,我们要看到房地产税改革出台时机与宏观调控的内在联系,将改革置身于国家宏观调控大局中来考察。当然,调控只是房地产税改革的目标之一,如果仅以房地产市场调控来归纳房地产税改革的全部内涵,显然不够全面。

简言之,笔者强调的就是应在置身大局的前提下来看待当前的房地产税改革,应该在坚持国情要求的基础上把握服务大局各个侧面的相互联系。我们要探讨与运用那些源于我国国情与实践的财税理论框架来解读把握房地产税的改革进程。笔者的观点就是三句话,一是“坚持我国财政的社会主义性质与国家职能要求”,这是国家财政的前提;二是“市场与调控的结合是我国财政运行的基本出发点”,强调的是对公共财政的理解;三是“把握初级阶段对我国财政发展的基本要求与国情制约”,表达的是对发展财政的认识。将这些观点用于理解房地产税改革可能会有一定的启示。

## 二、“联动研究”推动我国房地产税改革

“联动研究”就是将房地产税改革与土地出让金等房地产税费联系起来共同研究。在我国,现行房地产税费是对房地产取得、持有、交易阶段产生的税费,既包括与房产有关

的税费(房产税、营业税、契税等),也包括与地产有关的税费(土地出让金、土地增值税、城镇土地使用税等)。而上海、重庆试点的房地产税改革实际上是针对房地产税费中房地产税的扩展,是涉及范围较小的房地产税改革。在房地产相关税费中,除土地出让金外的其他房地产税费是否应该逐步归入房地产税(物业税)中,可以在实践中去探索。但必须明确的是,用房地产税来取代或涵盖土地出让金的观点是不合适的。因为两者在本质上完全不同,前者不可能也不应该涵盖后者。从国家财政的角度看,房地产税是国家权利的体现,和其他税收形式一样具有强制性、无偿性和固定性的特点;土地出让金则是在土地公有制条件下,国家凭借其所有者身份向被转让的土地使用者收取的费用,是国家财政在市场经济下的一种经济行为。房地产税和土地出让金属于不同范畴,不能简单地互为替代,房地产税与土地出让金的这种“阶段并存”是我国在一定历史阶段中房地产税费发展的现状,是房地产税改革必须考虑的体制因素与重要前提。

以此认识为基础,当我们进一步从公共财政与发展财政统一的角度来“联动研究”房地产税改革时,至少能得到四个方面的启示。

第一,“联动研究”房地产税问题是公共财政与发展财政相统一思路的必然结论。笔者一贯认为,处理好公共财政与发展财政的关系,或者说从财政角度来把握民生与发展的关系,是当前我国财政发展改革中应该解决的首要问题。我国实行市场经济,则公共财政方向必须坚持,而当我们把发展中国家与市场经济因素一并考虑时,这就有了发展财政运作的空间。换言之,处于发展中国家经济起飞阶段中的我国财政,就有了公共财政与发展财政并存之必要,就有了处理好两者关系

的任务。无论是税收还是非税收入,都同时有了公共性(民生)与发展性(发展)的统一,房地产税费的各种形式也一样。就用途而言,房地产税和土地出让金都要兼顾这两性的统一,不存在谁优谁劣的问题。如果仅从一般公共财政的角度来看问题,公共财政一般而言就体现为税收财政,即主要通过税收收入来改善民生、提供公共产品,而基本上没有服务发展的任务。从这个意义出发,房地产税的基本任务就只是提供地方公共产品,而且也不倡导土地出让金等其他地方财政形式的存在。如果从我国国情出发,从公共财政与发展财政结合的角度看问题,房地产税或土地出让金形式都既要提供公共产品,还要服务于地方经济发展。同理,如果仅从一般公共财政的角度出发,人们当然希望“税性比”越高越好,最终必然指向取消土地出让金、物业税“一统天下”的改革思路。如果从公共财政与发展财政统一的角度来看,则地方运用包括土地出让金在内的税收或非税形式来同时提供公共产品与促进经济发展就有其必然性。可以认为,房地产税与土地出让金的“阶段并存”是我国公共财政与发展财政统一在地方财政问题上的表现形式。当然从可持续发展的角度看问题,房地产税比重的逐步提高与土地出让金比重的逐步下降应是题中之义,两者之间存在着“此长彼消”的关系。

第二,土地财政是我国改革开放进程中的特定产物,具有国情性、必然性和积极性。目前,大多数国家在市场经济体制下实行土地私有制,而我国则是在市场经济下实行不同形式的社会主义土地公有制,土地所有权的不同就导致了我国所征收的房地产税费与国外明显不同。这也决定了我国必须建立中国特色的社会主义房地产税制度。此外,发展财政的重要启示之一是对“各级政府财力紧运行”的判断。实

践表明,中央与地方存在着对各种财力资源的追逐与博弈,地方一般预算在发展需要压力下通常处于或接近赤字状态,而地方政府获取的土地出让金等非税收入不仅平衡了预算赤字,还能为城市化与工业化进程、为各种重大投资项目提供财力保证,土地财政实际上充当了地方经济发展的先行资本作用。笔者认为,对我国现阶段土地财政的认识应该包括四个方面,一是土地财政体现了我国国情,即现阶段中央地方财政分权关系的产物;二是土地财政是我国市场经济发展过程中的必然产物,是在土地公有制条件下运用市场“招拍挂”等形式运作的表现形式;三是土地财政多年来已经成为地方实现其发展目标的重要财源,体现了其作用的积极性;四是从可持续的角度看问题,土地财政要改变的是地方政府对其的“过分依赖”,要强调的是土地财源的可持续提供,而不是从根本上否认这种具有中国国情财政形式的合理性。土地财政是现阶段我国发展财政的主要表现形式,规范有必要,持续是前提,但批判不合适。房地产税改革有利于改变地方对土地财政的过度依赖,有利于实现地方财政的可持续发展。但房地产税改革不是完全取代土地出让金,而是减少过度依赖,而不是彻底清除。

第三,房地产税和土地出让金的适度并存有助于战略机遇期中国国家发展战略目标的实现,也是我国地方财政收入结构的次优选择。从上海、重庆房地产改革的试点经验来看,房地产税与土地出让金在试点城市中是相互依存、共同发展,在可预见的将来不可能彼此替代。地方政府一方面仍要在规范管理的前提下依靠土地财政及地方融资平台等形式来促进地方发展,土地财政在促进当地经济发展的同时也为房地产税改革扩大了税基;另一方面地方政府也同样期待包括房地产税

在内的其他新税源来降低自身对土地财政的依赖,探索一种国家权力(税收)与国家所有权(土地出让金)相匹配的地方财税收入结构,实现长期可持续发展。笔者认为,虽然这一路径与一些学者理想中的最优选择不尽一致,但应该说符合我国现阶段国情,是实事求是的选择。当然,笔者多年来强调发展财政是有其历史使命的,当发展任务最终完成,发展财政理念也将退出历史舞台,土地财政也将让位于税收财政,到那个时候,房地产税等税收形式在地方财政体系中的重要性将会得到显著加强。

第四,实事求是地看待房地产税的改革试点,对改革的效果不能有过高的期待与要求,房地产税短期内不会成为地方财税体系中的主体税种。就房地产税的职能而言,短期内房地产税征收的数额明显小于各界的预期,“先试点、后铺开”的做法虽能对经济行为主体产生必要的纳税预期,有助于遏制过高的房价,但该税无法独自承担降低房价的重任。从长期看,房地产税改革是我国调整税收结构的重要举措之一,我们对这一改革效果既要有所期待,又要实事求是。该税目前主要是调控与分配职能的结合,辅之于收入职能,而只有当该税的收入职能在未来提升到相当水平后,才可能成为地方财政体系中的主体税种,也才能谈得上在全国范围内建立直接税、间接税与财产税相配套的税收体系。此外,由于房地产税属于“结构性增税”范畴,在这一过程中我们要注重社会对这些税改措施的接受程度,还要考虑在当前经济转型期与矛盾突发期中人们对税负的敏感程度,全面铺开应该既积极又稳妥。

### 三、“逐步推进”实施我国 房地产税改革

“逐步推进”就是在满足上述



“置身大局”的要求与把握“联动研究”的基本方向的前提下,认真讨论与细化我国房地产税改革的具体方案,就是在总结上海、重庆试点经验的基础上,特别是在把握好房地产税改革与土地出让金管理关系的前提下,逐步将改革推向全国。

目前有关部门已准备对上海、重庆的试点进行评估,比较方案,改进完善。应该说需要细化研究的内容很多。例如,必须强调房地产税改革进程的法治侧面。既要看到当前房地产税改革是在现有法律体系中运作的,其合法性无需置疑,又要看到现有房地产税法律体系仍不完善,需花大气力尽快加以完备。再如,实施房地产税的关键是做好房地产估价与房地产评税工作。既要依托行业组织来推动税基评估等工作,还要注重房地产估价与房地产评税队伍的建设,为房地产税在全国的铺开做好准备。对于这些问题,这里仅从公共财政与发展财政统一的角度提三点建议。

第一,在总结试点改革经验时,要特别研究房地产税与土地出让金“阶段并存”的特点。首先,我们要比较房地产税范围扩大与土地财政依存度变动的关系。就目前试点的情况看,两市房地产税的收入都纳入地方保障性住房建设的大盘子中,而按照中央的要求,土地出让金中也同样提取一定的比例用于保障性安居工程建设,两者在使用上的“殊途同归”,正是两者“阶段并存”的鲜明标志之一。当前重点要考察的是两者在地方财政收支体系中各自的变动趋向,就是两者在提供地方公共产品与促进经济发展中作用的调整问题。其次,要在“二元体制”的前提下比较不同房地产税改革方案的可行性。笔者及课题组正在尝试用问卷调查与案例分析结合的方法进行评估。这种评估不仅仅限于对应税房屋套数、存量房或增量房、当地居民房或外来购房、运用税率高低

等操作问题的研究,还要将这些方案中的差异放在如何有利于把握民生与发展关系、如何有利于促进城市化工业化进程、如何有利于解决“住有所居”与“遏制过高房价”双重政策目标等高度来研究,还要分析这类方案向其他一线或二线样本城市推进时的可行性与应注意的问题。

第二,要特别研究地方政府、财税部门和纳税人等不同相关行为主体对加快房地产税改革与强化土地出让金管理的反应。行为经济学和消费者行为学等相关知识能较好地解释和预测相关行为主体的反应,为房地产税从试点到铺开提供必要的信息准备。行为经济学是心理学和经济学的结合,具有经验事实支持、动态调整并且强调决策者和环境之间互动等特性,可以用来研究地方政府与财税部门对房地产税改革与强化土地出让金管理的反应(童锦治等,2010)。笔者及课题组将据此在上海、重庆及其他样本城市向有关征收与使用部门进行问卷调查与实地分析,重点了解征税人与用税人对地方财政收支结构变动的反应。而在考察纳税人反应时,由于纳税人行为在一定程度上遵从着消费者行为的基本规律,因此可以从消费者行为学的角度来分析纳税人对房地产税改革的反应(赵蓓等,2010)。消费者行为学同样需要问卷调查来确定纳税人的总体行为,同样应在样本城市选取有代表性的纳税人群进行调查,研究纳税人对房地产税改革的反应,并考察其住房等消费受此影响的短期与长期的变动方向。

第三,要认真做好对房地产税改革与土地出让金管理效应的经验分析或模型论证。和其他改革一样,房地产税改革从试点到铺开应该有基于一定时期数据的验证与支撑,特别是从动态角度来把握房地产税与土地出让金“此长彼消”的运行轨

迹。得益于现代经济学与计量技术的快速发展,今天我们可以利用多种经验分析的方法来预测房地产税改革的综合影响。例如,从上世纪末开始,国外学者就开始利用可计算一般均衡(CGE)模型来分析税收政策变化对经济的影响(Inman and Rubinfeld,1996)。由于一般均衡方法往往比局部均衡分析方法更加合适评估税制改革,CGE模型目前已成为国外评价税收政策的主流方法。目前国内对于房地产税改革的经验研究较少。笔者及课题组正在通过CGE模型的模拟和数据校准,开始评估不同房地产税和土地出让金的改革设计对国家经济与财政收入的影响。同时,我们也注意到国内已有学者建立起房地产系统仿真模型(耿继进,2011),通过需求、供给和价格模型的建立,把数据校准进模型来预测关键变量的结果。笔者及课题组也在做这方面的拓展。通过政策仿真系统的设计来对税收与土地政策进行实验,从而评价不同房地产税改革方案与土地出让金管理规定对经济财政的影响。总之,笔者建议,在房地产税改革方案推向全国之前,应该借助于CGE方法或仿真实验等经验分析方法来提高政策判定的有效性,从而为全面铺开创造更好的条件。

#### 主要参考文献

- [1]Inman, R. P. and D. L. Rubinfeld. (1996). "Designing Tax Policy in Federalist Economies: An Overview," *Journal of Public Economics* 60.
- [2]童锦治,舒逸之.行为经济学对税收决策研究的启示.税务研究,2010(11).
- [3]赵蓓,战岐林.税收、政府支出与消费变动的关系.当代财经,2010(11).
- [4]耿继进.房地产政策:仿真与模拟.中国金融出版社,2011.

作者单位:厦门大学财政系  
(责任编辑 纪燕渠)